

України / М. А. Хвесик. - Донецьк : ТОВ «Юго-восток, ЛТД», 2008. - 496 с.

Рецензент: д.е.н., професор Павлов В. І.

УДК 332.3(477)

Н. О. ДОРОШЕНКО

СТИМУЛЮВАННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО АГРАРНОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті наведено характеристику основних законодавчо-нормативних документів, що регламентують стимулювання раціонального аграрного землекористування, а також визначено напрями удосконалення вітчизняного законодавства у цій галузі в контексті забезпечення сталого розвитку.

The main legal and regulatory documents regulating sustainable agricultural land use stimulation are presented in the article. Directions of improvement of national legislation in this area in the context of sustainable development are investigated.

Ключові слова: раціональне аграрне землекористування, стимулювання, регламентація, сталий розвиток.

Загострення екологічної ситуації в Україні, пов'язане з дедалі більшим залученням природних ресурсів до суспільного виробництва, вимагає пошуку шляхів збереження задовільного стану навколишнього середовища. Всі види природних ресурсів зазнають негативного антропогенного впливу внаслідок економічної діяльності суб'єктів господарювання. Сільськогосподарська галузь є головним користувачем земельних ресурсів, які є вагомою складовою національного багатства країни. З огляду на це, контроль за їх раціональним використанням та збереженням їх якості повинен займати значне місце у державній політиці.

©Дорошенко Н. О. - аспірант Національного університету водного господарства та природокористування

Нераціональне використання земель призводить до зниження родючості ґрунтів, поширення ерозійних процесів, збільшення площ забруднених і деградованих земель. У критичному стані перебуває також фонд меліорованих земель України. Значна частина меліоративних систем, створених у 60-80-і роки минулого століття знаходиться у незадовільному стані і на сьогодні практично не виконує своїх функцій. Всі ці негативні явища, в свою чергу, призводять не тільки до зниження ефективності агропромислового комплексу, а й до зниження рівня продовольчої безпеки країни. На сьогодні домінуючим у природокористуванні залишається економічний інтерес, який пов'язаний із максимізацією прибутку. Для забезпечення сталого землекористування додаткові зусилля у цій сфері мають бути спрямовані на підтримку його екологічної та соціальної складової.

Дослідженню теоретико-методологічних і практичних аспектів раціонального використання, охорони земельних ресурсів та економічного стимулювання землеохоронних заходів загалом присвячена значна кількість праць. Зокрема, ці питання досліджували такі відомі вчені, як В.М. Будзяк, І.К. Бистряков, П.П. Борщевський, В.В. Горлачук, А.С. Даниленко, Б.М. Данилишин, Д.С. Добряк, С.І. Дорогунцов, А.Г. Мельник, В.Я. Месель-Веселяк, А.Я. Новаковський, П.Т. Саблук, А.Я. Сохнич, В.М. Трегобчук, А.М. Третьак, М.М. Федоров, М.А. Хвесик, М.К. Шикіула, М.В. Шурик та інші. Однак, деякі питання недостатньо висвітлені у наукових працях. Зокрема, це стосується удосконалення вітчизняного законодавства у галузі регламентації наявних заходів стимулювання раціонального землекористування та механізму їх впровадження.

Метою статті є дослідження вітчизняного законодавства у галузі стимулювання раціонального аграрного використання земель та визначення напрямів його вдосконалення в контексті забезпечення реалізації концепції сталого розвитку та євроінтеграції.

За умов постійного зменшення кількості посівних площ у Європі головним пріоритетом державної політики України повинно стати підвищення врожайності сільськогосподарських культур та повернення країні статусу «європейської житниці».

Однак, на сьогодні гостро стоїть проблема збереження родючості ґрунтів, яка протягом останніх років постійно знижувалася. Для вирішення цієї проблеми необхідно задіяти всі наявні важелі, що стимулюють економічно ефективне використання земель з урахуванням екологічних вимог. При цьому першочерговим завданням є оптимізація законодавчого забезпечення та практичної реалізації дієвого механізму стимулювання раціонального землекористування. Корисним буде вивчення європейського досвіду формування ефективної державної політики підтримки сільського господарства.

На сьогодні базовим стратегічним документом щодо екологічної політики в нашій країні є «Основні напрями державної політики в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» (1998 р.). У цьому документі визначено такі цілі щодо вирішення екологічних проблем в сільському господарстві, у тому числі у сфері землекористування:

- формування високопродуктивних і екологічно стабільних сільськогосподарських ландшафтів;
- включення екологічних і ландшафтних факторів до відповідних законодавчих актів як критеріїв визначення типу сільськогосподарського використання землі;
- сприяння екологічно збалансованим сільськогосподарським практикам;
- відновлення родючості земель шляхом проведення землевідтворювальних заходів;
- вилучення малопродуктивних земельних ділянок із сільськогосподарського використання;
- відновлення родючості земель шляхом проведення землевідтворювальних заходів;
- вилучення малопродуктивних земельних ділянок із сільськогосподарського використання;
- сприяння органічному землеробству [5].

Кабінетом Міністрів України затверджено Перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів. У галузі охорони і раціонального використання земель до таких видів діяльності належать: впровадження ґрунтозахисної системи землеробства з контурно-меліоративною організацією території; будівництво, розширення та реконструкція

протиерозійних, гідротехнічних, та інших захисних споруд. Проведення заходів щодо хімічної меліорації ґрунтів; проведення агролісотехнічних заходів на ерозійно небезпечних землях; рекультивація порушених земель; засипка і виположування ярів, балок з одночасним їх дренажуванням; заходи, пов'язані з створенням захисних лісових насаджень на еродованих землях, вздовж водних об'єктів та полезахисних смуг; терасування крутих схилів; консервація деградованих і забруднених земель; поліпшення малопродуктивних земельних угідь; розроблення технології, обладнання для знезараження, очищення землі, забрудненої пестицидами і агрохімікатами; проведення обстеження ґрунтів; ведення земельного кадастру.

Однак, зазначені норми щодо ведення землеохоронної діяльності носять рекомендаційний характер, їх здійснення не є обов'язковим для землекористувачів і не розробленим залишається механізм застосування санкцій за погіршення якості земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Правове регулювання у сфері охорони земель здійснюється відповідно до Конституції України, Земельного кодексу України, Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону земель», «Про меліорацію земель», «Про розвиток сільських територій», «Про державний бюджет України», «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про основні засади (стратегія) екологічної політики України», інших нормативно-правових актів, які приймаються відповідно до них. Узгодженість основних положень цих документів наведено у таблиці 1.

Основними законодавчими актами, що регламентують стимулювання раціонального аграрного землекористування є Земельний кодекс України [1] та Закон України «Про охорону земель» [6]. Згідно цих нормативно-правових актів, до заходів економічного стимулювання використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів відносяться:

- надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені загальнодержавними і регіональними програмами використання та охорони земель;

Таблиця 1

**Регламентация стимулювання раціонального аграрного
землекористування в Україні**

| Законодавчі документи Основні положення | Земельний кодекс України [1] | Про основні засади (стратегія) екологічної політики України [4] | Про стимулювання розвитку регіонів [8] | Про охорону навколишнього природного середовища [7] | Про охорону земель [6] |
|--|------------------------------|---|--|---|------------------------|
| Пріоритет вимог екологічної безпеки | + | + | - | + | + |
| Здійснення землеохоронних заходів | + | + | + | + | + |
| Стимулювання раціонального землекористування | + | - | - | + | + |
| Санкції за порушення якості ґрунтів | + | - | - | + | + |

- звільнення землевласників і землекористувачів від плати за землю, за земельні ділянки, на яких виконуються роботи з меліорації, рекультивації, консервації земель та інші роботи щодо охорони земель на період тимчасової консервації, будівництва та сільськогосподарського освоєння земель відповідно до затвердженої документації із землеустрою;

- компенсування сільськогосподарським товаровиробникам недоодержаної частки доходу внаслідок консервації деградованих, малопродуктивних, а також техногенно забруднених земель;

- застосування прискореної амортизації основних фондів землеохоронного і природоохоронного призначення.

Однак, реалізація більшості цих заходів потребує вкладення фінансових ресурсів, що на сьогодні гальмує можливості їх впровадження, оскільки компенсація витрат, понесених землевласниками та землекористувачами на покращення екологічного стану земель та підвищення родючості ґрунтів, провадиться за рахунок коштів Державного

бюджету України та місцевих бюджетів відповідно до загальнодержавних і регіональних програм охорони земель.

Недосконалий алгоритм виконання запланованих програм, неузгодженість дій профільних органів виконавчої влади та відсутність діючого механізму стимулювання раціонального аграрного землекористування, який поєднував би фінансові та нефінансові важелі впливу на землекористувачів, також гальмують впровадження землеохоронних заходів в повній мірі, що, в свою чергу, спричиняє погіршення екологічного стану земель та зниження рівня екологічної та економічної безпеки.

Вирішення цих проблем значною мірою залежить від визначення додаткових джерел, за рахунок яких мають фінансуватися землеохоронні заходи. До землекористувачів, які не дотримуються вимог раціонального та ефективного землекористування, в законодавстві слід передбачити порядок застосування штрафних санкцій, що може стати додатковим джерелом надходження коштів до бюджету.

Державне регулювання економічної відповідальності землекористувачів за порушення правил раціонального використання землі повинне не тільки включати штрафні санкції, але й покладати на них зобов'язання щодо повного відшкодування завданої ґрунтам шкоди і відновлення їх родючості. Нагальної розробки потребує механізм відшкодування збитків (внаслідок погіршення якості ґрунтів) власникам землі, заподіяних їм нинішніми орендарями ґрунтовиснажливим господарюванням [3, с. 54].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 року № 806-р прийнято Стратегію розвитку аграрного сектору України на період до 2020 року. Основні положення цієї стратегії узгоджуються з новим програмним періодом 2014-2020 рр. Спільної Аграрної Політики країн ЄС. Зокрема, це стосується пріоритету сільського розвитку шляхом ефективного використання локальних ресурсів для збереження екосистем та попередження негативних ризиків зміни клімату [2].

Важливими напрямками зазначеної Стратегії є формування довгострокової мотивації діяльності учасників аграрного ринку через удосконалення фіскальної політики та бюджетної підтримки; дерегуляція господарської діяльності, розвиток саморегулювання ринків та адаптації технічного

регулювання до міжнародних стандартів та вимог; раціональне використання природних ресурсів, залучених до господарського процесу в аграрному секторі.

Отже, можна зазначити, що вітчизняне природоохоронне законодавство регламентує практично усі напрями землекористування та охорони земель, стимулювання збереження та підвищення якості земель сільськогосподарського призначення. Разом з тим, основним недоліком існуючої системи стимулювання є її нездатність зацікавити сільськогосподарських товаровиробників у проведенні природоохоронних заходів за рахунок власних коштів. Вона не узгоджена з іншими економічними важелями управління господарською діяльністю в аграрній сфері, а також недостатньо оперативна і ефективно реагує на динаміку економічних і екологічних процесів у державі [9 с. 20].

Характерною рисою вітчизняного законодавства у цій галузі є те, що економічне стимулювання розглядається як один із механізмів управління в аграрній сфері, але практично цей механізм не застосовується. Фінансово-економічні інструменти стимулюючого характеру носять переважно декларативний характер, оскільки механізми їхнього застосування практично не знаходять відображення в інших законодавчо-нормативних документах (наприклад, у Податковому кодексі України). Значна частина економічних важелів фактично не реалізується через відсутність фінансування (наприклад, компенсація витрат, понесених землевласниками та землекористувачами на покращення екологічного стану земель та підвищення родючості ґрунтів, має провадитися за рахунок коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів відповідно до загальнодержавних і регіональних програм охорони земель).

За прикладом країн Європи пріоритетом державної політики України в аграрній сфері визнано орієнтацію на ефективне використання локальних ресурсів, збереження екосистем та попередження негативних ефектів. Разом з тим відсутність дієвого механізму практичного впровадження задекларованих заходів гальмує, зокрема, процес відновлення родючості ґрунту. Опіраючись на світовий досвід і надалі, необхідно розвивати наявні інструменти стимулювання раціонального землекористування та запроваджувати нові, які

довели свою ефективність в інших країнах. Це стосується механізму економічної та адміністративної відповідальності землекористувачів за недотримання й порушення вимог екологічного законодавства, детального моніторингу земельних ресурсів і розробки на його основі державних, регіональних та місцевих програм щодо охорони й поліпшення їх стану.

Бібліографія

1. **Земельний кодекс України.** – К. : Видавничий дім «Скіф», 2008. – 96 с.
2. **Основні пріоритети Спільної аграрної політики (САП) країн ЄС** // Офіційний сайт Інституту Розвитку Аграрних Ринків. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amdi.org.ua/uk/home/amdi-news/21-news/300-the-main-priorities-of-the-common-agr>
3. Попова О. А. **Оцінка суспільних збитків і розміру відшкодування за погіршення якості сільськогосподарських земель** / О. А. Попова // Економіка України . - 2013. - № 3. - С. 47–56 . - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/EkUk_2013_3_6.pdf
4. **Про основні засади (стратегія) екологічної політики України на період до 2020 року** [Електронний ресурс]: Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
5. **Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки** [Електронний ресурс]: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98 – ВР // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
6. **Про охорону земель** [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 № 962-IV // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>
7. **Про охорону навколишнього природного середовища** [Електронний ресурс]: Закон України від 25.06.1991 № 1264-12 // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
8. **Про стимулювання розвитку регіонів** [Електронний ресурс]: Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
9. Топіха І.Н. **Джерела фінансування аграрного землекористування** / І.Н. Топіха, О.А. Мамалюк // Вісник аграрної науки Причорномор'я Миколаївського держ. аграр. ун-ту. – 2009. – Випуск 1. – С. 19–25., с. 20.

Рецензент: д.е.н., професор Павлов В. І.